JUN062023_06B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：26953723 日期：2023年6月6日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名医生，寻求作为持有高级学位的专业人士成员的就业第二优先（EB-2）移民分类，以及对该分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管她作为持有高级学位的专业人士成员符合资格，但记录未能证明其资格，或她是否在自由裁量上应获得国家利益豁免。此事现因上诉由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。[如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。（如博士学位不是问题则删除）] 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则其必须随后证明其应获得对工作要求“符合国家利益”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了

审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士成员。由于记录包括其来自[已隐去]（巴西）的医师资格证书副本，以及一份教育评估，说明该学位等同于美国认证机构的医学博士学位，本办公室同意。

A. 拟议事业

申请人是一名医生，具有全科医生和老年病科医生的经验。她最初表示她将“继续利用[她的]全科医生和老年病科医生的专业知识，进一步促进美国人的健康并改善美国老年人的寿命”，并进一步明确她的“重点将是作为一名老年病科医生工作”。她还通过提交来自[已隐去]医疗服务[已隐去]诊所主任的信函来支持其拟议事业，该信函称他们“希望与她建立专业关系”，担任老年病科医生。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，她作出了相同的陈述，但也表示她将发展一家她将拥有和管理的医疗诊所的业务。她进一步补充说，其拟议事业将包括“与医疗服务不足的社区和无法获得医疗服务的地区建立联系”。这得到了其拟议诊所商业计划的支持，以及一封来自[已隐去]的新信函，该信函称除了她作为老年病科医生的职责外，还计划让她“通过制作教学材料、准备辅导/研讨会和批改学生作业，以及直接在医疗服务不足的社区教学，在全国各地讲课”。

在其决定中，审理主任认定申请人关于其拟议医疗诊所及其作为该企业所有者和管理者角色的新信息构成不被允许的重大变更，并对其事业的性质产生了疑问。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。在上诉中，申请人主张这些新信息和文件并非对其拟议事业的重大变更，而是对其拟议事业的额外细节和澄清。她主张其意图过去是且现在仍然是作为一名医生工作，无论是为雇主工作还是在其自己的诊所工作。

[1] 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

申请人对其拟议事业的初始描述不包括组建和管理自己公司的计划，而仅是被雇为老年病科医生。这得到了来自[已隐去]的信函的支持，该信函表示有兴趣雇用她担任此类角色。本办公室认定，就其RFE回复在拟议事业中增加了创业和商业管理要素而言，这是对其国家利益豁免申请的重大变更，因此不被允许。据此，在根据Dhanasar框架进行分析时，本办公室将仅考虑其作为全科医生和老年病科医生执业的提议。

B. 实质价值和国家重要性

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重于该个人提议从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任引用了其初步认定（来自RFE），即申请人的拟议事业具有实质价值，但认定由于她对拟议事业作出了重大变更，该认定已无实际意义。基于申请人对某事业的描述以及显示老年护理在美国重要性的证据，本办公室认定其作为全科医生和老年病科医生的拟议工作具有实质价值。

关于拟议事业的国家重要性，审理主任再次引用了申请人在RFE回复中所作的重大变更，并认定这使得拟议事业的性质和国家重要性“ 存疑 ”。在上诉中，申请人除了争辩新证据和信息不构成重大变更外，还指出她提交的关于美国老年护理需求日益增长的证据。这些材料包括一份白宫情况说明书，描述了对养老院管理的改革，以及关于老年病学实践和特定州人口老龄化的媒体报道。她还提及她为支持其申请而提交的专家意见信，该信函也引用了美国人口老龄化以及老年病科医生不足以满足这一需求作为支持申请人拟议事业国家重要性的因素。

如审理主任所述，在根据Dhanasar框架第一项要件进行分析时，本办公室侧重于申请人提议从事的具体事业。Id. 上述证据描述了老年病学领域的重要性，但并未显示申请人作为老年病科医生的拟议工作的国家重要性。如同Dhanasar中申请人的拟议教学活动一样，此处的记录并未表明申请人的老年病学执业，无论是在其诊所、在[已隐去]还是在美国其他地方，会对更广泛的老年病学领域产生影响。此外，第二封[已隐去]信函中用于说明其计划让申请人“ 在全国各地讲课 ”的两句话缺乏足够细节和支持性证据，无法在此予以考虑，更重要的是，她在两次陈述中均未提及讲课或教学是其拟议事业的一部分。同样，申请人关于她将“ 与医疗服务不足的社区建立联系 ”的含糊陈述不够具体，无法证明此类活动的潜在前瞻性影响。

基于上述理由，本办公室认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为判定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

审理主任关于第二项要件的决定主要集中于申请人缺乏作为企业家的经验，以表明其处于有利地位推进其拟议诊所，但也指出关于其作为医生的培训和经验的证据不足以就其在拟议作为老年科医生工作方面确立同样内容。在上诉中，申请人再次主张其教育、培训以及12年医生经验的证据满足Dhanasar分析第二项要件的要求。

我们认可申请人的文凭、培训证书以及同事的来信，这些显示其作为医生的教育、技能和知识，以及来自[已隐去]的来信和关于其在美国作为医生工作资格的文档，这些证明了一项未来活动的计划。然而，该证据显示其仅刚刚开始在美国取得医生执照的程序，因此在提交申请时并无资格参与——更遑论推进——其拟议事业。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，我们认定申请人未确立其处于有利地位推进其拟议事业。

C. 权衡之下豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，在权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。然而，由于申请人必须满足该框架的全部三项要件才有资格获得国家利益豁免，我们保留对Dhanasar框架第三项要件的评估。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析其他理由）；另见 Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 576-77 n.10 (BIA 2022)（在申请人本无资格时，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

证据确立了申请人作为持有高级学位的专业人士成员符合EB-2移民分类的资格。然而，记录未显示其拟议在普通科和老年科领域作为医生执业的事业具有国家重要性，或表明其处于有利地位推进该事业。此外，申请人在其拟议事业中增加企业家和商业管理要素是对其申请的不允许的

重大变更，因此不能予以考虑。因此，其未确立有资格或以其他方式理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

5